

„Gefahr oder Nichtgefahr, das ist hier (nicht) die Frage“ – Gefährliche Orte im Polizeirecht

Gastautor

2019-07-09T09:31:34



von

[CENGIZ BARSKANMAZ](#)

Die tektonischen Verschiebungen der letzten Jahre im Polizeirecht scheinen sich nicht zu beruhigen. Mit der Begründung, dass das Polizeirecht in Zeiten der Terrorismusbekämpfung dringend eine [Modernisierung und Vereinheitlichung](#) brauche, konnten die Landesgesetzgeber sehr eifrig an ihren Polizeigesetzen feilen. Das Ergebnis lässt sich blicken: Polizeiliche Eingriffsbefugnisse sind in großen aber leisen Schritten stetig und grundlegend erweitert worden, exemplarisch kann hier auf die neuen Möglichkeiten des *predictive policing* (vgl. sogenannte [Hessen-Data](#)), die Rechtsfigur der drohenden Gefahr oder die verlängerte Dauer für Gewahrsam hingewiesen werden. Von einer [Erosion des Rechtsstaates](#) ist gar die Rede. Im Hinblick auf die fortschreitende Verwässerung des polizeirechtlichen Konzepts der Gefahrenabwehr bleiben zwei wesentliche Aspekte in den Diskussionen unterbeleuchtet: die Verfassungsmäßigkeit von bereits existierenden Regelungen über gefährliche Orte, die als Vorläufer der Rechtsfigur der drohenden Gefahr gesehen werden können und die damit zusammenhängende Aufrechthaltung der verfassungswidrigen Praxis des Racial Profiling.

Drohende Gefahr als neuer Maßstab?

Im Hinblick auf die Rechtsfigur der drohenden Gefahr brachte das Bundesverfassungsgericht den Stein ins Rollen. So kennen wir seit dem [BKA-Urteil](#) (2016) neben der altbekannten konkreten und abstrakten Gefahr auch die Rechtsfigur der drohenden Gefahr, die Karlsruhe – erwartungsgemäß – mit strengen Rechtfertigungsanforderungen (bisher) nur auf den Bereich der Terrorismusbekämpfung (Überwachungsmaßnahmen) eingegrenzt hat.

Dadurch bestärkt, nutzte zum Beispiel der Freistaat Bayern diese Chance, um den Tatbestand der „drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut“ als weitere Eingriffsschwelle für Identitätskontrollen generell aufzunehmen, also nicht eingeschränkt auf Terrorismusbekämpfung (Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 lit. b PAG). Darüber hinaus ermöglicht der bayerische Gesetzgeber polizeiliche Maßnahmen bei drohender Gefahr sogar zum Schutze erheblicher Eigentumspositionen (Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 PAG). Was für Karlsruhe eine Ausnahme war, ist für den Freistaat Bayern Regel geworden.

Dogmatisch wird die drohende Gefahr der konkreten Gefahr vorgelagert. Sie gründet sich vor allem auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass eine Person gefährlich ist und nicht auf die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass die Schädigung eines polizeilichen Schutzgutes bei ungehindertem Verlauf eintreten wird. Mit anderen Worten ist aus polizeilicher Sicht der/die Gefährder/in zwar bekannt, aber dessen Handlungen in zeitlicher und örtlicher Hinsicht bleiben ungewiss. Bei gefährlichen Orten funktioniert es gerade umgekehrt. Hier wird nicht die Person, sondern der Ort polizeilich als gefährlich markiert. Nicht das konkrete Verhalten, sondern die „Ortshaftung“ überwiegt.

Gefährliche oder kriminalitätsbelastete Orte

Sogenannte gefährliche Orte werden durch polizeiinterne Verfahren aufgrund von Indizien oder Erfahrungslage als gefährlich oder kriminalitätsbelastet festgelegt, um anschließend alle Personen, die sich dort aufhalten, anlasslos zu kontrollieren und zu durchsuchen, mitgeführte Sachen zu durchsuchen sowie Datenabgleiche durchzuführen. Die Rechtsfigur des gefährlichen Ortes könnte empören, neu ist sie aber nicht. Das Polizeirecht definiert gefährliche Orte seit den neunziger Jahren. Gefährliche Orte – so könnte der argumentative Bogen gespannt werden – lassen sich als einer der genealogischen Anknüpfungspunkte für die heutige Lockerung der Gefahrenabwehr im Kontext der Terrorismusbekämpfung betrachten: Gefährliche Orte als Keime der heutigen drohenden Gefahr.

Gefährliche Orte sind in allen Polizeigesetzen vorgesehen. So schreibt etwa die Vorschrift des § 23 Bundespolizeigesetz in Absatz 2 vor, dass die Bundespolizei anlasslos eine Identitätskontrolle durchführen kann, wenn eine Person sich an einem Ort aufhält, von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben oder sich Straftäter verbergen. Einige Länder gehen über diese klassischen kriminogenen Indizien hinaus und erstellen migrationsrechtliche Bezüge zu gefährlichen Orten. Exemplarisch kann hier auf das Berliner ASOG (§ 21 Abs. 2 Nr. 1) verwiesen werden, das auch Personen, die „gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen“ auflistet, oder das bayerische PAG (Art. 13 Abs. 1 Nr. 2), das von „ohne erforderliche Aufenthaltserlaubnis“ spricht.

Damit ist die verfassungsrechtlich vertretbare Grenze einer Eingriffsermächtigung noch nicht erreicht. So erweiterte Bayern die Möglichkeit von anlasslosen Kontrollen auf Unterkünfte von Asylbewerber/innen.

Spätestens bei diesem drastischen Beispiel aus dem Freistaat Bayern liegen die Stigmatisierungseffekte bei gefährlichen Orten auf der Hand. Aber auch allgemeiner wird mittlerweile kaum ernsthaft bestritten, dass verdachtsunabhängige Kontrollen deutlich zu Lasten von Minderheiten gehen. Schon ein Blick auf die Rechtsprechung (exemplarisch [OVG Nordrhein-Westfalen \(2018\)](#), [OVG Rheinland-Pfalz \(2016\)](#) und [OVG Koblenz \(2012\)](#)) zu Racial Profiling genügt hier.

Verfassungs- und menschenrechtliche Grenzen

Vor diesem Hintergrund lässt sich durchaus nach der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen über sogenannte gefährliche Orte fragen. Zum einen ist hinsichtlich des informationellen Selbstbestimmungsrechts darauf hinzuweisen, dass Identitätskontrollen durchaus rechtfertigungsbedürftige Grundrechtseingriffe sind. Dabei ist höchst fragwürdig, ob hier das Bestimmtheitsgebot und der Gesetzvorbehalt eingehalten wurden, weil zum Beispiel die Berliner Regelung keine konkreten und klar bestimmten Angaben zum Ausweisungsverfahren sogenannter gefährlicher Orte enthält. Als rein verwaltungsinternes Verfahren wird eine gerichtliche Überprüfung durch betroffene Bürger/innen nahezu unmöglich.

Im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot scheint zudem besonders der Passus in § 21 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. bb ASOG Bln „Verstoß gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften“ verfassungsrechtlich bedenklich. Dieser Tatbestand führt unvermeidbar zu Stigmatisierung (vgl. von Minderheiten und zu Kriminalisierungseffekten. Hier liegt mit anderen Worten eine rechtfertigungsbedürftige mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse vor. Wenngleich § 21 Abs. 2 Nr. ASOG neutral gefasst ist und grundsätzlich „jede Person“, die sich an einem kriminalitätsbelasteten Ort aufhält, zum Maßnahmenadressaten macht, sind erfahrungsgemäß typischerweise und ganz überwiegend nicht-weiße oder „nicht-deutsch“ aussehende Personen betroffen. Diese Auswirkung wird durch den Tatbestand des Doppelbuchst. bb (aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften) ASOG Bln sogar normativ flankiert, weil etwa für die Erstellung von Lagebildern und bei polizeilicher Ermessensbetätigung vor Ort an den Aufenthaltsstatus und somit zugleich an die *Staatsangehörigkeit* einer Person angeknüpft wird. Aus polizeilicher Sicht wird also vermehrt die Identität von „ausländisch“ erscheinenden Personen festgestellt. Hier werden phänotypische Merkmale, insbesondere die Hautfarbe und Sprache von Nichtstörern bei der Auswahl herangezogen. Dadurch ist der Schutzbereich des Diskriminierungsverbots aufgrund der Rasse eröffnet, weil eine Diskriminierung aufgrund der Rasse ebenso Hautfarbe, ethnische und sogar nationale Herkunft (im Sinne des Art. 1 Abs. 1 ICERD) einschließt.

Eine Diskriminierung aufgrund der Rasse wird wegen ihres engen Bezugs zur Menschenwürde als besonders schwerwiegend angesehen, eine Rechtfertigung kommt – wenn überhaupt – daher nur durch kollidierendes Verfassungsrecht in Frage. So wie die Menschenwürde migrationsrechtlich nicht zu relativieren ist, so kann auch eine Beeinträchtigung des aus der Menschenwürde fließenden Diskriminierungsverbots aufgrund der Rasse migrationsrechtlich nicht relativiert oder – in diesem Fall – gerechtfertigt werden.

Eine völkerrechtsfreundliche Lesart des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots würde zu dem gleichen Ergebnis führen. In seiner Rechtsprechung zur Praxis des Racial Profiling hält der EGMR eine objektive Rechtfertigung für eine Diskriminierung aufgrund der Rasse in einer pluralen und demokratischen Gesellschaft für kaum denkbar. Auch ein Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zeigt, dass hier keine Spielräume vorhanden sind. Die Antirassismuskonvention (1966) verbietet eine Diskriminierung aufgrund der Rasse und erhält darüber hinaus die Verpflichtung, wirksame Maßnahmen zu treffen, um staatliche Handlungen zu überprüfen und alle Gesetze und sonstige Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Diskriminierung – oder dort, wo eine solche bereits besteht, ihre Fortsetzung – bewirken (Art. 2 Abs. 1 lit c. ICERD).

Vor diesem Hintergrund bleibt es hier wichtig, das Diskriminierungsverbot zu berücksichtigen, will man die Menschenwürde auch von Angehörigen von Minderheitsgruppen zur Geltung bringen. Rechtsfiguren wie oder „gefährliche Orte“ sind nicht nur rechtsstaatlich schädlich, sie sind ebenso wenig bewährte polizeiliche Mittel, um die Aufgabe der Gefahrenabwehr wirksam wahrzunehmen. Das ist der aktuelle Erkenntnisstand in der Kriminologie. Eine Verwässerung des polizeilichen Gefahrenbegriffs wird langfristig auf die ganze Gesellschaft nachteilig wirken und nicht nur auf ethnische und religiöse Minderheiten, wie derzeit zu beobachten ist.

Zitiervorschlag: Cengiz Barskanmaz, „Gefahr oder Nichtgefahr, das ist hier (nicht) die Frage“ – Gefährliche Orte im Polizeirecht, JuWissBlog Nr. 76/2019 v. 9.7.2019, <https://www.juwiss.de/76-2019/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

